

Gabriel Faustino Santos

BONIFICARE, RISANARE, GOVERNARE: UNA STORIA COMPARATA DEL
DIRITTO AMBIENTALE*

SOMMARIO: 1. Ambienti patogeni, diritto e storia: una prospettiva comparata. – 2. La bonifica in Italia: territorio, normativa e sovranità. – 3. Una legge “*para matar mosquitos*”: la Riforma del 1904 a Rio de Janeiro e il controllo forzato dello spazio epidemico. – 4. Convergenze dottrinali: regime amministrativo, sanità e autorità dello Stato. – 5. La dimensione sociale della gestione ambientale forzata: popolazioni, territorio e resistenza. – 6. L’eredità giuridica: ambiente, emergenza sanitaria e forme straordinarie di intervento.

1. *Ambienti patogeni, diritto e storia: una prospettiva comparata*

L’eliminazione di paludi, mangrovie e altri ecosistemi considerati come una minaccia per la salute delle città ha costituito, nel corso della storia, uno dei punti centrali dell’azione del potere pubblico sul territorio e sui corpi. Se oggi l’incremento delle cosiddette *climate-sensitive diseases* rappresenta uno dei principali fattori che pone l’odierno diritto climatico in crisi¹, è anche vero che fin dall’antichità classica, l’associazione tra acque stagnanti, aria viziata e malattie contagiose ha giustificato interventi di forte impatto sullo spazio privato e collettivo. Con l’avvento del XX secolo, e sotto l’impulso delle scoperte della batteriologia e della parassitologia, questa tradizione ha acquisito un

* Il contributo è stato realizzato nell’ambito della Borsa di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno dell’Università degli Studi di Teramo – Corso di laurea in Diritto dell’ambiente e dell’energia, sede di Lanciano, per lo sviluppo del progetto “Diritto, ambiente e città: genealogia giuridica degli spazi urbani tra trasformazioni storiche e tutela dei diritti fondamentali”.

¹ Per uno studio più recente sulle *climate-sensitive diseases*, focalizzato sulla produzione di criteri informativi e di orientamento per la loro identificazione e prevenzione nel contesto di aggravamento della crisi climatica, cfr. T. ALCAYNA; V.B. RAO; R. LOWE, *Identifying the climate sensitivity of infectious diseases: a conceptual framework*, in *The Lancet Planetary Health*, n. 9, v. 8, 2025.

rinnovato fondamento scientifico. L'identificazione dei vettori della malaria e della febbre gialla nelle zanzare *Anopheles* e *Stegomyia fasciata*, rispettivamente, ha riposizionato il centro delle politiche sanitarie negli sforzi di controllo di questi agenti di trasmissione. L'ambiente, ora inteso anche come territorio patogeno e portatore di rischio biologico, è diventato così oggetto primario dell'azione regolatoria dello Stato².

È in questo contesto che si inseriscono le due esperienze trattate nel presente articolo, che vengono qui introdotte con l'obiettivo di illustrare la problematica giuridico-ambientale in chiave diacronica e comparata. Da un lato, quella di Rio de Janeiro durante la Prima Repubblica brasiliana (1889-1930), con particolare attenzione al periodo delle riforme e trasformazione dello spazio urbano. Dall'altro, quella dell'Italia liberale e postunitaria, caratterizzata dalla lunga tradizione giuridica e amministrativa delle *bonifiche*³. Due geografie distinte, due ordinamenti giuridici in (ri)costruzione, ma che dovevano affrontare uno stesso problema strutturale. Nel contesto di una trasformazione radicale dell'ambiente fisico, la salute pubblica e la gestione degli

² Per una prospettiva storico-giuridica sul rapporto tra malattia, contagio e diritto, compreso il problema delle acque stagnanti e dei vettori di malattie, cfr. F.M. SNOWDEN, *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana 1900-1962*, Torino, 2008. Per quanto riguarda la dimensione politica, culturale e propriamente ambientale del dominio fascista sulla natura italiana, in una prospettiva di storia ambientale del fascismo, cfr. M. ARMIERO; R. BIASILLO; W. GRAF VON HARDENBERG, *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Torino, 2022.

³ Intese come il «prosciugamento di paludi o stagni o il risanamento, in genere, idraulico e igienico di terreni che normalmente o periodicamente sono soggetti ad essere sommersi o sui quali, comunque, le acque ristagnano»; così la voce *Bonifica* in *Treccani.it – Vocabolario Treccani on line*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana. Per il quadro teorico della bonifica, secondo il suo principale sostenitore e ideatore tra l'Italia liberale e il fascismo, cfr. A. SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, 1941. Per una sintesi dell'evoluzione legislativa italiana in materia di bonifica dalla legge Baccarini del 1882 al fascismo, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia: legislazione, credito e lotta alla malaria dall'Unità al fascismo*, Milano, 2003. Per quanto riguarda la dimensione geografica e fondiaria delle bonifiche nell'Italia del XIX secolo, cfr. anche il classico contributo per la storia agraria ed economica in Italia di S. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, 1948. Finalmente, nel più ampio contesto del diritto amministrativo, cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, pp. 122-134.

agenti di trasmissione delle malattie eco-dipendenti diventano fattori di mobilitazione di un nuovo tipo di diritto pubblico. In questo senso, le soluzioni giuridiche che consentivano questa operazione saranno utili come esercizio di recupero non solo delle risposte storicamente orientate alle sfide ambientali, ma anche per ripensare le problematiche sociali che emergono dall'emergenza climatica attuale.

La scelta di queste due esperienze non è casuale, giacché il Brasile e l'Italia hanno condiviso, tra Otto e Novecento, un simile processo di costruzione statale, basato, a livello teorico e discorsivo, su una medesima dipendenza dalla dottrina amministrativistica europea e sull'idea di una costante sfida sul piano sanitario e di gestione del territorio⁴. Quanto all'itinerario dell'articolo, esso si sviluppa su tre piani analitici. Il primo si concentra sulla ricostruzione normativa e dottrinale di alcuni dei principali esempi di trasformazione dello spazio urbano e rurale in entrambi i paesi, partendo dalle riforme urbane della città di Rio de Janeiro nel Brasile della Prima Repubblica e arrivando alle bonifiche dell'Italia liberale e fascista. Il secondo raccoglie le convergenze tra le due tradizioni giuridiche nella strumentalizzazione e riformulazione di concetti e teorie del diritto pubblico tradizionale. Il terzo invece è dedicato alla dimensione storico-sociale degli effetti prodotti dai dispositivi di governo ambientale sulle popolazioni e comunità colpite. Il testo si chiude infine con una breve riflessione sull'eredità giuridica della vicenda storica di governo dell'ambiente e sulla sua rilevanza contemporanea.

Così inteso, il confronto qui proposto si inserisce nel quadro della storia ambientale del diritto, invitando gli storici del diritto e i giuristi, in generale, a interrogarsi sui rapporti tra il diritto e le trasformazioni dell'ambiente naturale, anche al giorno d'oggi⁵. Esso dialoga inoltre con il recente sviluppo della *global legal history* e della *comparative*

⁴ Sull'influenza della dottrina europea nella costruzione dell'immagine del diritto pubblico brasiliano, cfr. G. CASTAGNA MACHADO, *Os "ideais civilizacionais" e a construção da imagem do direito pelos juristas na Primeira República: anglo-americanos, franco-portugueses e germanistas*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 74, 2019, pp. 257-282.

⁵ Per una prospettiva teorico-costituzionale sul ruolo dello Stato nella transizione ecologica, cfr. E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2024, pp. 93 ss.

legal history, che invitano gli studiosi a superare i confini degli ordinamenti nazionali per (ri)trovare la produzione del diritto moderno come dinamica di circolazione di modelli, categorie e teorie⁶. In questa prospettiva, il confronto tra Italia e Brasile non è soltanto una comparazione tra due sistemi, ma un contributo alla comprensione di dinamiche giuridiche condivise su scala più ampia, che anticipano una possibile storia globale del governo giuridico dell'ambiente.

Le aree paludose, le pianure alluvionali, le mangrovie, ecc., non venivano esclusivamente interpretate come rischi per le città, ma divennero anche categorie giuridiche utili per individuare spazi in cui l'intervento dello Stato non era solo legittimo, ma necessario. Entrambe le esperienze illustrano, quindi, l'ascesa di dispositivi giuridici di governo dell'ambiente e di una forma precoce di gestione ambientale delle malattie eco-dipendenti che anticipano alcune delle questioni più urgenti del diritto climatico contemporaneo⁷.

L'articolo si avvale di fonti legislative di entrambi i paesi, in particolare dei dibattiti parlamentari brasiliani sulla riforma sanitaria del 1904 e di quelli italiani sulla legislazione in materia di bonifiche. Comprende inoltre fonti giornalistiche, come il «*Correio da Manhã*», e fonti dottrinali di diritto amministrativo italiano e brasiliano. La scelta metodologica di incrociare fonti primarie di natura diversa e di sottoporle a un'analisi comparata riflette lo sforzo di identificare un vocabolario comune alla nascita del moderno diritto pubblico dell'ambiente e del clima. Ciò che i due esempi ci mostrano è che, anche prima di esistere come disciplina autonoma, il diritto pubblico dell'ambiente è in gran parte frutto dell'intersezione di emergenze sanitarie, pressioni politi-

⁶ Sulla *global legal history*, cfr. T. DUVE, *Global Legal History: A Methodological Approach*, in *Oxford Handbooks Online*, 2017, pp. 1-26. Per un articolo molto approfondito sul diritto comparato e sui *legal transplants* dal punto di vista della storia del diritto, cfr. E. AUGUSTI, *Un diritto possibile. Storie, teorie e prassi di modernità tra comparazione e globalizzazione*, in *Forum Historiae Iuris*, 2016.

⁷ Per studi analoghi incentrati sulla regolamentazione delle acque come strumento di gestione ambientale, rispettivamente in Italia e in Brasile, cfr. A. MUSUMECI, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025; D. NUNES, *Aportes para uma história da regulação jurídica da água no Brasil a partir do Código de Águas de 1934*, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 281, n. 1, 2022, pp. 233-270.

che, discorsi scientifici ed elaborazioni dottrinali innovative. Da questo insieme teorico, ha preso eventualmente forma un discorso più interventista che ha non solo assorbito, ma anche legittimato categorie e dinamiche ancora in gioco nel contesto delle attuali sfide climatiche e, soprattutto, dell'emergenza delle malattie collegate al cambiamento climatico.

2. *La bonifica in Italia: territorio, normativa e sovranità*

La storia delle bonifiche in Italia è, innanzitutto, una storia di lunga durata. Il problema dei terreni paludosi e delle acque stagnanti accompagnava la Penisola fin dall'antichità. Le paludi Pontine, le paludi della Maremma toscana, i terreni paludosi del delta del Po e i laghi costieri della Sardegna costituirono, per secoli, una minaccia sanitaria endemica e una sfida permanente per le popolazioni locali. L'identificazione del vettore della malaria nella zanzara *Anopheles* negli ultimi decenni del XIX secolo trasformò quello che era un problema sanitario diffuso in un problema giuridico-ambientale urgente. La zanzara, improvvisamente trasformata in nemica naturale dello Stato stesso, doveva essere sconfitta nel suo habitat naturale, il quale, a sua volta, meritava di essere cancellato⁸.

Con l'unificazione italiana del 1861, la questione delle bonifiche assunse una nuova dimensione politica e giuridica. Il nuovo Stato ereditò non solo un territorio caratterizzato da profonde disparità regionali, ma anche un quadro normativo frammentato, frutto della sovrapposizione delle legislazioni provenienti dai diversi Stati preunitari. La legge Baccarini del 25 giugno 1882 (Legge n. 269) rappresentò la prima grande pietra miliare legislativa in materia di bonifiche nello Stato italiano unificato, introducendo la classificazione dei terreni che sa-

⁸ Per quanto riguarda la dimensione ambientale delle bonifiche fasciste e la loro continuità con la tradizione liberale, cfr. F.L. CAVALLO, *Terre, acque, macchine: geografia della bonifica in Italia tra Ottocento e Novecento*, Reggio Emilia, 2011. Sulla celebre bonifica delle Paludi Pontine come operazione di propaganda del regime mussoliniano, cfr. F.M. SNOWDEN, *La conquista della malaria*, cit., pp. 119 ss.

rebbero stati oggetto della nuova politica e il principio del concorso finanziario obbligatorio tra lo Stato e i proprietari privati⁹.

Le riforme del periodo fascista consolidarono le basi per la bonifica integrale, definitivamente sancita nel Testo Unico sulla bonifica integrale del 1933 (R.D. n. 215). Da un lato, questo concetto organizzava in modo sistematico le opere idrauliche di bonifica insieme alla trasformazione agraria del territorio, mirando al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali. D'altro canto, la bonifica integrale nascondeva un vero e proprio progetto di Stato sul territorio, che comportava lo spostamento delle popolazioni, la trasformazione dei regimi di proprietà e la distruzione delle forme tradizionali di sfruttamento della terra. Rappresentava, così, il volto più visibile di un progetto politico di dominio sulla natura, che trasformava interi ecosistemi in strumenti della volontà del regime.

Sul piano giuridico-dottrinale, la bonifica italiana si è progressivamente affermata, fin dai primi testi dello Stato liberale, come espressione legittima e necessaria dell'interesse (o dello scopo) pubblico, che emergeva sempre più come categoria essenziale nei trattati di diritto amministrativo dell'epoca. Se la polizia sanitaria autorizzava lo Stato a intervenire sui corpi dei cittadini e negli spazi privati per prevenire la diffusione di malattie contagiose¹⁰, allo stesso modo la bonifica legittimava l'intervento pubblico sulla proprietà fondiaria, realizzando il discorso di controllare l'insorgere e la propagazione di quelle stesse malattie.

La questione giuridica principale relativa al concetto di bonifica era il rapporto tra l'interesse collettivo alla salubrità e produttività del territorio e i diritti privati dei proprietari. Nell'ambito della normativa sviluppata dalla Legge Baccarini, il sistema italiano ha risolto questa tensione attraverso due meccanismi complementari, che univano, da un lato, l'obbligo per i proprietari di contribuire finanziariamente alle

⁹ Per l'analisi nel quadro della legislazione sulle opere idrauliche e della politica agraria dello Stato liberale, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia*, cit., pp. 31 ss.

¹⁰ Per uno studio storico-giuridico incentrato sul concetto di polizia e sul suo ruolo nelle strutture dello Stato moderno, cfr. A.C.L. SEELAENDER, *A "Polícia" e as funções do Estado. Notas sobre a "Polícia" no Antigo Regime*, in *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, n. 49, 2008, pp. 73-87.

opere di bonifica, anche se queste venivano realizzate dallo Stato o da consorzi pubblici e, dall'altro lato, il riconoscimento alla Pubblica Amministrazione di ampi poteri discrezionali per pianificare, eseguire e controllare i lavori, con un livello di sindacabilità degli atti amministrativi progressivamente ridotto per quanto riguardava l'esercizio di tali competenze. La costruzione dottrinale della nozione di "interesse legittimo" all'interno della giurisdizione amministrativa, in particolare, ha creato uno spazio di discrezionalità del Potere pubblico che includeva la dimensione sanitaria e ambientale, rafforzando la dinamica di intervento sugli spazi naturali¹¹.

Partendo da queste premesse, si può dire che la bonifica italiana è stata, in un certo senso, uno dei primi grandi strumenti di "diritto ambientale" dello Stato unitario italiano, nella misura in cui ha conferito al rapporto tra lo Stato e il territorio una caratteristica di sovranità e responsabilità. Ovviamente, vale precisare che questa lettura viene fatta in senso storico-funzionale e non anacronistico, giacché gli attori dell'epoca non miravano a proteggere l'ambiente, ma a trasformarlo radicalmente o addirittura a eliminarne gli elementi considerati ostili o incompatibili con la salute, la produttività e il progresso. Più che di "diritto ambientale" in senso stretto, pertanto, consiste in una forma prematura di regolazione pubblica degli ecosistemi e di un ricco precedente storico delle politiche ambientali, anche se fondato su una logica di dominazione sulla natura anziché di tutela.

In sintesi, nel caso italiano, il territorio da bonificare era interpretato come un problema pubblico, e trasformarlo era un dovere giuridico. Il fatto che questa operazione abbia eventualmente portato alla distruzione di ecosistemi e allo sfollamento di popolazioni è una delle contraddizioni più importanti di tutta la storia moderna del diritto am-

¹¹ Per quanto riguarda la riorganizzazione della IV Sezione del Consiglio di Stato nel 1889 e i limiti storicamente riconosciuti del controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa nei settori della tutela sanitaria e ambientale, cfr. B. SORDI, *Giustizia e amministrazioni nell'Italia liberale: la formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985, pp. 43 ss. Per uno studio sulla forma giurisdizionale italiana tra l'Ottocento e il Novecento, cfr. L. LACCHÈ, *Sulla forma giudiziaria. Dimensione costituzionale della giustizia e paradigmi del processo politico tra Otto e Novecento*, in F. COLAO et al. (a cura di), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2015, pp. 3-28.

bientale, che ci aiuta anche a problematizzare e a rivisitare, da una prospettiva storica, le sfide attuali relative ai cambiamenti climatici, alla salute pubblica e all'intervento normativo del diritto all'intersezione di questi problemi.

3. Una legge “para matar mosquitos”: la Riforma del 1904 a Rio de Janeiro e il controllo forzato dello spazio epidemico

Fondata nei primi decenni del XVI secolo su un territorio caratterizzato da mangrovie e terreni paludosi, la città di Rio de Janeiro è stata più volte teatro di epidemie di vaste proporzioni. Elevata, nel 1763, al rango di capitale del Paese, divenne il centro del potere politico, economico e culturale del Brasile, concentrando anche episodi epidemici che periodicamente devastavano la sua popolazione. L'ambiente naturale della città era al tempo stesso il substrato geografico su cui la città cresceva e il catalizzatore dei principali problemi sanitari che i *cariocas* dovevano affrontare.

Già nel periodo della Prima Repubblica (1889-1930), il quotidiano «*Correio da Manhã*» riportava regolarmente i bollettini della Direzione della Sanità Pubblica, registrando i decessi per tubercolosi, febbre gialla e peste bubbonica. Il 6 marzo 1903, il commentatore Gil Vidal (pseudonimo del caporedattore Leão Velloso Filho) pubblicò una critica veemente all'inerzia e all'incompetenza delle autorità sanitarie: «*a população que se deixe vitimar*», concludeva un testo sulla comparsa di casi sospetti di febbre gialla a Rio de Janeiro¹². L'ambiente urbano della capitale era percepito, dalla stessa élite politica dell'epoca, come una fonte di vergogna nazionale; e la sua trasformazione, di conseguenza, come un imperativo di civiltà.

¹² Vedasi *A Política: Hygiene official*, in *Correio da Manhã*, venerdì, 6 marzo 1903, p. 1; e *Reclamações: Saúde pública*, stessa data e medesimo periodico, p. 4. Per un'analisi sul ruolo del *Correio da Manhã* come mediatore tra l'opinione pubblica e le istituzioni durante le riforme sanitarie, cfr. D.A. CORDEIRO, *O Correio da Manhã: mediação entre os habitantes da cidade e os poderes constituídos (1901-1906)*, Dissertação de Mestrado, UNIRIO, 2019.

Fu in questo contesto che, a partire dai primi anni del XX secolo, iniziò a prendere forma un ampio piano di ricostruzione e risanamento di Rio de Janeiro, sotto la diretta influenza degli esempi europei di modernizzazione urbana, conosciuto nella storia brasiliana come *Reformas de Pereira Passos* o *Bota-Abaixo*¹³. Oltre alle demolizioni forzate e al riempimento di mangrovie e paludi in tutta la città, la campagna di Oswaldo Cruz contro la febbre gialla, avviata nel 1903, fu un elemento centrale di questo processo. Le sue brigate sanitarie, autorizzate a entrare nelle abitazioni e a distruggere o modificare strutture private considerate focolai di malattie, rappresentavano la materializzazione più incisiva, e controversa, del potere di polizia ambientale-sanitaria dello Stato repubblicano brasiliano¹⁴. Nel Brasile repubblicano, quindi, l'idea stessa di combattere la febbre gialla diventa presto espressione della lotta contro l'ambiente che la rendeva possibile.

A livello legislativo, il primo importante punto di arrivo di tutto questo processo fu l'approvazione del Decreto n. 1151 del 4 gennaio 1904, soprannominato dall'opposizione parlamentare, in modo dispregiativo ma rivelatore, come il progetto "*para matar mosquitos*" (per uccidere le zanzare)¹⁵. Il decreto riorganizzò completamente i servizi di igiene amministrativa dell'Unione e concentrò nelle mani del governo federale un insieme senza precedenti di poteri sanitari. La sua approvazione fu rapida e, in parte, frutto di manovre governative che ne

¹³ J. NEEDLE, *A tropical Belle Époque: elite culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*, Cambridge, 1987. Per quanto riguarda i lavori di ristrutturazione di Pereira Passos come sintesi dell'ideale "civilizzatorio" dell'élite di Rio de Janeiro e dell'influenza del modello parigino di Haussmann, cfr. J.L. BENCHIMOL, *Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana da Cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*, Rio de Janeiro, 1990.

¹⁴ Per uno studio storico-giuridico a proposito dell'episodio noto come *Revolta da Vacina*, cfr. P.J. CANTISANO, *Lares, Tribunais e Ruas: a inviolabilidade de domicílio e a Revolta da Vacina*, in *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 2, 2015, p. 294-325.

¹⁵ Si fa riferimento al Decreto n. 1151 del 4 gennaio 1904, il cui testo prevedeva la riorganizzazione «dei servizi di igiene amministrativa dell'Unione». L'espressione «*para matar mosquitos*» fu coniata dal deputato Brício Filho: «Mas V. Ex., quando o dissesse, não errava, como não errará ninguém afirmando que o fim principal do projeto é matar mosquitos». *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 10 de outubro de 1903, p. 246.

accelerarono l'iter, come riportò lo stesso «*Correio da Manhã*» nelle sue edizioni tra novembre e dicembre 1903¹⁶.

Nel dibattito parlamentare che precedette l'approvazione del decreto, il suo relatore, il deputato Mello Mattos, fece esplicito ricorso alla dottrina giuridica italiana per giustificare la nuova architettura normativa. In aula citò un passo del trattato di Garelli sul diritto amministrativo italiano, in cui questo giurista sosteneva che la libertà e la proprietà di ogni cittadino cessavano nel momento in cui sorgevano pericoli reali per la salute degli altri cittadini¹⁷. Mello Mattos interpretava questo insieme di misure come «*uma das naturais limitações do direito de propriedade*», nella misura in cui il «*conjunto (...) das medidas adotadas pela administração pública para impedir a invasão de uma epidemia é um verdadeiro ato de império, ditado pelas supremas necessidades públicas*». La trasposizione esplicita di una logica elaborata nel contesto del diritto pubblico italiano al quadro della legislazione brasiliana era, quindi, attivamente promossa dagli stessi protagonisti della riforma con obiettivi ben chiari nello sforzo di intervento sullo spazio urbano¹⁸.

Uno degli aspetti più significativi del nuovo modello, tuttavia, andava oltre la dimensione tecnico-sanitaria, includendo anche profondi cambiamenti di natura giuridica e politica nell'organizzazione della nuova polizia sanitaria e nel rapporto tra lo Stato e l'individuo in materia di salute e ambiente. In primo luogo, il Decreto n. 1151 ha promosso la federalizzazione e la conseguente concentrazione dei poteri sanitari, fino ad allora riconosciuti soprattutto ai comuni. In secondo luogo, la previsione dei cosiddetti atti di impero, espressamente denomi-

¹⁶ Per quanto riguarda la copertura critica delle manovre del governo volte ad accelerare l'iter del disegno di legge, si vedano i seguenti articoli apparsi sul *Correio da Manhã*: *Sessão Perdida*, 27 novembre 1903, p. 1; *Saúde Pública: A votação final do projeto*, 16 dicembre 1903, p. 1; *A impopularidade da República*, 28 dicembre 1903, p. 1.

¹⁷ La citazione, letta dal deputato nella versione tradotta in portoghese, è stata tratta dalla parte dedicata da Garelli alla «polizia sanitaria», che nel suo trattato era classificata come una delle materie tipiche del potere di polizia della Pubblica Amministrazione. *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 14 de dezembro de 1903, p. 556.

¹⁸ *Annaes da Camara dos Deputados*, Sessão de 14 de dezembro de 1903, p. 563.

nati *ratione imperii* nel testo di legge, che creavano una barriera di immunità per gli atti delle autorità sanitarie rispetto al controllo giurisdizionale ordinario. In terzo luogo, la creazione di una Giustizia sanitaria speciale, i cui giudici erano nominati direttamente dal Presidente della Repubblica e alla quale era espressamente vietato concedere interdizioni possessorie contro gli atti praticati *ratione imperii*¹⁹.

Questo insieme di nuove competenze, poteri e istituzioni è stato attivamente messo in pratica nel contesto dei lavori di risanamento di Rio de Janeiro, con conseguenze ancora oggi visibili nel paesaggio della città. Dopotutto, i lavori di risanamento di Rio de Janeiro non si limitarono alle grandi demolizioni e all'apertura di ampi viali nella sua zona centrale. Comportarono anche un intervento sistematico sull'ambiente fisico urbano, con il riempimento di mangrovie, la canalizzazione di fiumi e fossati, il drenaggio di terreni paludosi e la distruzione dei focolai di riproduzione delle zanzare. Questi stessi atti della Pubblica Amministrazione divennero anche atti giuridici rilevanti, praticati, in teoria, sotto lo scudo del potere di polizia sanitaria e immuni dal controllo giudiziario in virtù della dottrina degli atti di impero. La natura, nella sua configurazione originaria, veniva ridefinita, nel vocabolario giuridico dell'epoca, come spazio di rischio, di disordine ambientale, di minaccia alla civiltà urbana che lo Stato aveva il dovere di eliminare.

Analogamente alle bonifiche italiane, quindi, l'intervento dello Stato brasiliano sull'ambiente fisico di Rio de Janeiro è stato giuridicamente concepito come espressione necessaria del potere di polizia, teoricamente insindacabile e legittimo anche quando comportava severe limitazioni ai diritti individuali e alla proprietà privata. In altre parole, la logica discorsiva alla base di entrambe le esperienze vedeva la natura come un nemico, aprendo la strada alla strumentalizzazione dei rischi sanitari come motivo sufficiente per la distruzione stessa dell'ambiente naturale.

¹⁹ Sulla creazione della *Justiça Sanitária* e sull'applicazione della dottrina degli atti *ratione imperii* nel processo di riforma urbana di Rio de Janeiro, cfr. P.J. CANTISANO, *Rio de Janeiro on Trial: Law and Urban Reform in Modern Brazil. A dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (History)*, University of Michigan, 2018.

4. Convergenze dottrinali: regime amministrativo, sanità e autorità dello Stato

Per i principali studiosi di diritto amministrativo della Prima Repubblica brasiliana²⁰, la sanità pubblica rappresentava il campo per eccellenza dell'intervento legittimo e necessario dello Stato, anche quando tale intervento comportava profonde limitazioni dei diritti individuali.

Tra loro, Augusto Olympio Viveiros de Castro, il cui *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo* del 1906 costituisce una delle opere di riferimento di quel periodo, ha formulato questa premessa in modo diretto. Sosteneva che la sanità pubblica era il campo in cui l'intervento dello Stato era «*mais legítima, ou antes mais indispensável*». Le autorità sanitarie dovrebbero essere «*aparelhadas com os meios necessários para agir nos casos urgentes, isolando os doentes, pon-do em observação as pessoas que estiverem em contato com os mesmos, criando lazaretos, tudo isso sem cumprir as formalidades ordinárias*». La libertà individuale, alla fine, «*não pode deixar de ser limitada pelo bem público*» in materia sanitaria²¹.

Aarão Reis, professore ordinario presso la Scuola Politecnica dell'Università di Rio de Janeiro, fu il più sistematico nella teorizzazione dei poteri amministrativi in materia sanitaria. Nel suo *Direito Administrativo Brasileiro* del 1923, classificò la sanità pubblica come un «servizio a difesa dell'umanità», riconoscendo alla Pubblica Amministrazione ampi poteri per intervenire nella lotta contro le epidemie.

²⁰ Per la storia del concetto di diritto amministrativo nella *Primeira República brasileira* e il suo rapporto con le dottrine europee, cfr. W. GUANDALINI JUNIOR, L.S.P.L. TEIXEIRA, *Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930)*, in *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 58, 2021. Per uno studio sistematico dei discorsi sull'interesse pubblico nella dottrina amministrativa di quel periodo, cfr. L.S.P.L. TEIXEIRA, I.F.M. LIXA, *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República: análise da doutrina de Direito Administrativo entre 1889-1930*, [e-book] 2022. Per uno studio sulla formazione del diritto amministrativo brasiliano, cfr. W. GUANDALINI JUNIOR, *História do Direito Administrativo Brasileiro: formação (1821-1895)*, Curitiba, 2016.

²¹ A.O. VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*, Rio de Janeiro, 1906, pp. 155 e 172.

Misure quali isolamenti, ispezioni e sorveglianza sanitaria non rappresentavano, per Reis, alcun tipo di violazione dei diritti costituzionali, poiché le libertà individuali «sarebbero state legittimamente esercitate solo nella misura esatta in cui fossero conformi al bene comune e alla vita dell'intera collettività»²².

Per quanto riguarda il caso italiano, la convergenza con il discorso dottrinale brasiliano non era casuale²³. Come abbiamo affermato sopra, il giurista Giusto Emanuele Garelli, il cui trattato *Il diritto amministrativo italiano* avrebbe influenzato direttamente il dibattito legislativo brasiliano sulla riforma sanitaria del 1904, illustrava bene questa logica. Per lui, la tutela della salute dei cittadini si traduceva nella formula secondo cui «la libertà e la proprietà di ciascun cittadino cessa nel punto in cui si genera un pericolo reale per la salute degli altri cittadini»²⁴. La salute degli altri cittadini, compresa l'eliminazione dei fattori ambientali che la minacciavano, costituiva quindi un limite naturale e giuridicamente fondato all'esercizio dei diritti individuali.

La sistematizzazione più completa del potere di polizia nel diritto amministrativo italiano di quel periodo, però, si trova nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* di Orlando. Affidato a Ranelletti, il vol. IV, parte I (1904), del trattato era dedicato alla polizia di sicurezza e all'analisi sistematica dei fondamenti, dei limiti e delle forme di esercizio del potere di polizia da parte dello Stato liberale²⁵.

Per l'autore, il termine «polizia» designava ogni tipo di attività pubblica di amministrazione interna «che si esplica limitando o regolando l'attività dei singoli (...) allo scopo di garantire l'insieme sociale e

²² A. REIS, *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1923, pp. 396-405.

²³ La circolazione di testi, autori e idee tra l'Europa e il Brasile era intensa e documentabile. Per quanto riguarda la circolazione transnazionale dei modelli di diritto amministrativo tra l'Europa e il Brasile, cfr. A.B.A. COSTA, *The Tropical Fado that Wanted to Become a European Samba*, in *Forum Historiae Iuris*, 2021. Per la cultura giuridica della Prima Repubblica, cfr. G. CASTAGNA MACHADO, *Legal culture and Public Law in the Brazilian First Republic*, in *Giornale di storia costituzionale*, v. 40, 2020, pp. 135-154.

²⁴ G.E. GARELLI, *Il diritto amministrativo italiano. Lezioni*, 4. ed., Torino, 1872.

²⁵ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte 1^a, Milano, 1904.

le sue parti contro i danni che possono derivare dall'attività umana». E, in questo senso, il potere di polizia si manifestava anche nelle situazioni in cui gli individui si spingevano a «compiere opere dirette a tutelare la società da danni», poiché in tal caso avrebbe funzionato come «garanzia delle altre persone e cose contro i danni». Per quanto riguarda specificamente la questione sanitaria, Ranelletti lasciava intendere che la legge sulla sanità pubblica dell'Italia liberale (Legge n. 5849 del 22 dicembre 1888) non fosse chiara riguardo alla terminologia adottata. Tuttavia, nella sua essenza, e sebbene sotto denominazioni diverse, tale legislazione sanciva «sia l'azione dell'autorità che limita l'attività individuale dei singoli, sia l'attività dell'autorità stessa diretta ad attuare mezzi per ovviare ai danni alla sanità pubblica»²⁶.

Un altro apporto dottrinale di particolare rilevanza per inquadrare tale convergenza è quello di Umberto Fragola, il cui studio sulla bonifica integrale offre una delle articolazioni giuridiche più sistematiche del rapporto tra Stato, territorio e trasformazione ambientale durante il fascismo. Per Fragola, questo istituto, così come disciplinato dal Testo Unico del 1933 (R.D. n. 215), non rappresentava una semplice operazione tecnico-agraria, ma una vera e propria espressione diretta dell'esercizio dell'autorità dello Stato sul territorio nazionale. Dopotutto, «la bonifica integrale rientra ormai pienamente tra le finalità dello Stato» e sarebbe, per questo, caratterizzata dalla «necessità, appunto perché si intende conseguire uno scopo di carattere pubblico». Il rapporto giuridico che si instaurava tra lo Stato e i proprietari dei terreni soggetti a bonifica era, per lui, strutturalmente distinto da un rapporto di diritto privato. Si trattava, in realtà, di un regime di diritto amministrativo, regolato dai principi del potere pubblico e dalla prevalenza dell'interesse collettivo su quello individuale. In questa interpretazione, gli obblighi imposti ai proprietari, in particolare il contributo obbligatorio alle opere, la sottomissione alle decisioni dei consorzi e l'accettazione di eventuali espropri, non erano limitazioni esterne al diritto di proprietà, ma conseguenze intrinsecamente giuridiche della subordinazione della proprietà fondiaria all'imperativo della salute pubblica e della produttività nazionale. Il proprietario che non provvedeva alla bonifica esercitava il proprio diritto in modo socialmente

²⁶ O. RANELLETTI, *Polizia di sicurezza*, op. cit., pp. 274 e 278.

illecito, aprendo persino la strada all'intervento coercitivo dello Stato²⁷.

Guardando a questi brevi contributi, vediamo chiaramente come il parallelo più significativo tra i due contesti è proprio l'espansione dei poteri della Pubblica Amministrazione in materia sanitaria e ambientale, accompagnata necessariamente da una strategia deliberata di riduzione del controllo giurisdizionale e da una dottrina giuridica disposta a fare eco e a sostenere tale logica più interventista. In Brasile, la creazione della Giustizia sanitaria con l'espressa proibizione di concedere interdizioni possessorie contro atti compiuti *ratione imperii*; in Italia, la costruzione della nozione di "interesse legittimo" come categoria che delimitava lo spazio di immunità relativa della discrezionalità amministrativa e la radicalizzazione delle bonifiche integrali del regime fascista. L'insieme di queste soluzioni, in sintesi, funzionava in modo equivalente, riservando allo Stato un margine indiscusso di azione sull'ambiente e sulla proprietà. L'interesse pubblico, sotto forma di salute collettiva minacciata da fattori ambientali specifici, quali paludi, terreni alluvionali e mangrovie, era stato convertito in imperativo giuridico in grado di sospendere le garanzie ordinarie dei privati. Trattando la natura come un nemico e il territorio come uno spazio patogeno da trasformare, queste operazioni hanno spesso prodotto gravi effetti sociali, che sono rimasti a lungo invisibili.

5. La dimensione sociale della gestione ambientale forzata: popolazioni, territorio e resistenza

Accanto alla dimensione tecnico-discorsiva, però, una storia ambientale del diritto che si limitasse a ricostruire le categorie dottrinali e le disposizioni legislative relative alla questione dei servizi igienico-sanitari e alla trasformazione forzata degli ecosistemi risulterebbe incompleta. Sia in Brasile che in Italia, le politiche di riforma dello spazio urbano e di bonifica delle zone paludose hanno avuto impatti sociali profondi e asimmetrici sulle popolazioni che storicamente abitavano i territori condannati.

²⁷ U. FRAGOLA, *Aspetti giuridici della bonifica integrale*, Roma, 1939, pp. 10 e 18.

Partendo dal caso brasiliano, la storiografia sociale esplora ciò che Nicolau Sevcenko ha definito «modernità al rovescio». Utilizzata per rivisitare il lato nascosto delle riforme sanitarie, questa espressione mette in evidenza la speculazione immobiliare, l'esclusione delle popolazioni povere e l'uso autoritario della scienza che hanno segnato alcuni degli episodi più significativi della storia sociale brasiliana. In *A Revolta da Vacina*, l'autore ha proposto una lettura più provocatoria di questa importante vicenda, analizzando la più grande convulsione sociale della Prima Repubblica come espressione di una cittadinanza popolare attiva e non semplicemente come un episodio di irrazionalità collettiva. La riforma urbana di Pereira Passos, con le sue demolizioni di massa di baracche, il riempimento delle paludi e l'espulsione delle popolazioni povere dal centro della città, viene letta come il contesto immediato della rivolta. La vaccinazione obbligatoria era, agli occhi delle popolazioni colpite, un ulteriore strumento di violazione del corpo e della casa da parte dello stesso Stato che aveva distrutto le loro abitazioni senza un adeguato risarcimento. La Repubblica, che si era autoproclamata erede del liberalismo e fautrice dei diritti individuali, promuoveva, in pratica, una vera "democratizzazione della *senzala*", ovvero l'estensione alle classi popolari libere dei meccanismi di controllo sociale che erano stati utilizzati sugli schiavi²⁸.

In uno stretto dialogo storiografico, Sidney Chalhoub, nel suo libro *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial* (1996), ha dimostrato come l'«ideologia dell'igiene» sia stata costruita nel corso del XIX secolo per giustificare la demolizione degli alloggi popolari noti come *cortiços*, storicamente presentati dalle autorità sanitarie come focolai di febbre gialla e di altre malattie contagiose. Chalhoub ha dimostrato che dietro questa giustificazione scientifica si celava una logica di classe, nella misura in cui erano proprio le abitazioni dei po-

²⁸ N. SEVCENKO, *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*, São Paulo, 1984; ed. rev. e amp., São Paulo, 2010. Per un altro studio di riferimento incentrato sugli aspetti sociali del risanamento urbano a Rio de Janeiro, cfr. S. PECHMAN; L. FRITSCH, *A reforma urbana e seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século*, in *Revista Brasileira de História*, v. 5, n. 8/9, 1985, pp. 139-195. Per quanto riguarda le implicazioni fondiarie delle demolizioni e delle espropriazioni di massa, cfr. F. FRIDMAN, *Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária do Rio de Janeiro*, 2. ed., Rio de Janeiro, 1999.

veri, degli schiavi liberati e dei neri ad essere identificate come insalubri e, pertanto, destinate ad essere eliminate dal potere pubblico. In questo contesto, la correlazione tra malattia, edilizia popolare e presenza nera non era un dato epidemiologico neutro. Era, in realtà, una costruzione ideologica che il diritto amministrativo, con il suo arsenale istituzionale e normativo e con i suoi poteri di impero, espropri e di polizia sanitaria, era direttamente incaricato di eseguire²⁹.

José Murilo de Carvalho, invece, in *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi* (1987), ha offerto un quadro teorico alternativo per comprendere la dimensione politica del processo di trasformazione forzata dello spazio urbano dell'allora capitale. La *Revolta da Vacina* del 1904, in particolare, fu per Carvalho un paradosso rivelatore: una popolazione che sembrava apatica di fronte ai processi politici formali dimostrò una capacità di mobilitazione e resistenza all'arbitrio statale che contraddiceva l'immagine del popolo "bestializzato". Il movimento era «frammento di una società frammentata», ma esprimeva chiaramente la consapevolezza popolare che vi era un limite al potere dello Stato sui corpi e sulle case dei cittadini³⁰. Questo era, del resto, il limite che la logica igienico-sanitaria del Decreto n. 1151 del 1904 si rifiutava di riconoscere e che, ironicamente, la dottrina degli atti di impero era destinata ad eliminare dal punto di vista giuridico.

In ogni caso, sebbene la *Revolta da Vacina* del 1904 sia stata forse l'episodio più drammatico di resistenza popolare alle riforme sanitarie della Prima Repubblica, non ne rappresentò il culmine. La logica igienista che era stata inaugurata dal Decreto n. 1151 del 1904 e consolidata dalle riforme di Pereira Passos continuò a operare negli anni successivi, con conseguenze sociali sempre più gravi per le popolazioni povere del centro di Rio de Janeiro. L'episodio più eloquente di questa continuità fu la distruzione del Morro do Castelo, culminata con la

²⁹ S. CHALHOUB, *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*, São Paulo, 1996.

³⁰ J.M. CARVALHO, *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo, 1987.

demolizione definitiva autorizzata dal Decreto Municipale n. 1451, del 17 agosto 1920, firmato dal sindaco Carlos Sampaio³¹.

Il Morro do Castelo era il luogo di nascita della città di Rio de Janeiro, sul quale, nel XVI secolo, furono costruiti il primo nucleo urbano della capitale coloniale, il Collegio dei Gesuiti e la Chiesa di San Sebastiano. All'inizio del XX secolo, era abitato da una popolazione povera, composta da ex schiavi, operai e lavoratori urbani che vivevano in vecchie dimore e nei cosiddetti *cortiços*. Nell'opinione pubblica favorevole alle riforme, il *Morro do Castelo* era l'antitesi del Rio moderno e civilizzato, essendo paragonato a un "tumore infetto" che minacciava di contaminare la città. In questo contesto, il Decreto n. 1451 del 17 agosto 1920 era uno strumento giuridico che attuava la stessa logica igienista che aveva ispirato il Decreto n. 1151 del 1904. Il discorso ufficiale presentava la demolizione come una misura di sanità pubblica, volta all'eliminazione di un epicentro di insalubrità che minacciava la capitale. Ma il contesto immediato della misura era diverso e rivelatore. Infatti, la storiografia mostra come Rio si stesse preparando per l'Esposizione Internazionale del Centenario dell'Indipendenza del 1922, utilizzando lo spazio liberato dalla demolizione per costruire i padiglioni e i palazzi dell'esposizione. La modernizzazione igienista coincideva, in modo tutt'altro che casuale, con l'esigenza di cancellare le tracce del passato coloniale e delle popolazioni povere del centro città per presentare al mondo una capitale europea, civilizzata e ordinata³².

³¹ Per la storia del Morro do Castelo, cfr. J.A. NONATO, *Era uma vez o Morro do Castelo*, Rio de Janeiro, 2000. Per un'analisi del processo di demolizione (1905-1922) e delle sue contraddizioni sociali, politiche e urbanistiche, cfr. A. MENEZ, *Civilização versus barbárie: a destruição do Morro do Castelo no Rio de Janeiro (1905-1922)*, in *Revista Historiador*, n. 6, ano 6, 2014, in www.revistahistoriador.com.br. Per quanto riguarda le strategie di vita e le gerarchie sociali delle popolazioni povere che abitavano il monte, cfr. C.M.Q. PAIXÃO, *O Rio de Janeiro e o Morro do Castelo: populares, estratégias de vida e hierarquias sociais (1904-1922)*, Dissertação de Mestrado, UFF, Niterói, 2008.

³² M.S. MOTTA, *A nação faz cem anos: a questão nacional no centenário da independência*, Rio de Janeiro, 1992. L'autrice ricostruisce il dibattito pubblico sulla demolizione del Morro do Castelo e analizza come un telegramma inviato dall'igienista Belisário Pena al sindaco Carlos Sampaio, nel quale lo congratulava per il Decreto n. 1451 del 17 agosto 1920, sia stato utilizzato come «prova científica» della necessità di

In Italia, un processo analogo non si riscontra nelle riforme urbane, ma nelle bonifiche agrarie e, soprattutto, nei loro effetti sulle popolazioni rurali che vivevano nei territori trasformati dallo Stato. La bonifica integrale fascista, in particolare, non era solo un'operazione agraria o ambientale, ma una strategia identitaria, progettata per rafforzare l'idea del contadino esemplare che lavora e produce beni di prima necessità³³.

Ad ogni modo, anche la dimensione sanitaria svolgeva un ruolo retorico rilevante per la legittimazione della politica di bonifica integrale. Come affermò lo stesso Mussolini, «la battaglia della palude significa liberare la salute di milioni di italiani dalle insidie letali della malaria e della miseria»³⁴. Sebbene l'idea di bonificare le paludi in nome della produttività fosse già nota da tempo, fu solo a partire dal progetto fascista che venne apertamente promosso l'obiettivo della «espulsione dell'elemento acquatico» per sradicare il rischio di malaria³⁵.

L'obiettivo era, in tal senso, una «trasformazione integrale» del territorio attraverso una combinazione di opere di bonifica, appropriazione e colonizzazione che lo avrebbe reso più produttivo e sano. Ciò comportava l'assegnazione di poteri e appezzamenti di terra a famiglie rurali selezionate dal regime, necessariamente accompagnata dallo sfollamento forzato delle popolazioni che abitavano i terreni da bonificare o che sfruttavano in modo «improduttivo» le risorse naturali delle paludi³⁶.

eliminare quella «*quistó de terra vermelha*».

³³ Per quanto riguarda la retorica ruralista del fascismo, cfr. M. ARMIERO, W. VON HARDENBERG, *Green Rhetoric in Blackshirts: Italian Fascism and the Environment*, in *Environment and History*, XIX, n. 3, 2013, pp. 283-311.

³⁴ B. MUSSOLINI, *Per la battaglia del grano* (30 luglio 1925), in *Scritti e discorsi di Benito Mussolini*, V. *Scritti e discorsi dal 1925 al 1926*, Milano, 1934, p. 124.

³⁵ P. GRUPPUSO, *Le rane e le spighe. Note sulla retorica fascista delle Paludi Pontine, della bonifica integrale e della colonizzazione*, in *Latium*, n. 30-31, 2013-2014, pp. 225-241, p. 230.

³⁶ Per la legislazione fascista sulle bonifiche e i relativi strumenti di intervento fondiario, cfr. E. NOVELLO, *La bonifica in Italia*, cit., pp. 113-180. Per un'analisi storica e politica del programma di bonifica integrale nel contesto più ampio della politica agraria fascista, cfr. M. STAMPACCHIA, *Ruralizzare l'Italia! Agricolture e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928-1943)*, Milano, 2000.

Sul piano giuridico, la bonifica integrale, così come sancita dal Testo Unico del 1933 (R.D. n. 215) e dalle leggi del 1924 e del 1928, attribuiva allo Stato il potere di espropriare i proprietari inadempienti e di riorganizzare coattivamente i contratti agrari nei territori soggetti a bonifica. In pratica, tuttavia, tali poteri di espropriazione furono raramente esercitati o, quando lo furono, ricaddero principalmente sui piccoli proprietari e sulle comunità rurali che occupavano i terreni paludosi. I grandi latifondisti, le cui reti di influenza sui consorzi di bonifica permisero loro di resistere con successo al programma di trasformazione fondiaria, rimasero immuni e furono, per questo, i veri beneficiari della logica rurale fascista³⁷.

Le conseguenze sociali della bonifica sulle popolazioni rurali furono quindi profondamente asimmetriche. Le comunità che vivevano nei terreni paludosi grazie a forme tradizionali di sfruttamento, come la pesca, la pastorizia estensiva, la raccolta di giunchi o la produzione di carbone, furono espulse dai propri territori senza che venisse loro garantito un adeguato risarcimento o un reinsediamento. Il modello di colonizzazione fascista sostituì queste popolazioni con famiglie contadine importate da altre regioni, soprattutto dal Veneto e dall'Emilia-Romagna, che erano presentate dalla propaganda del regime come portatrici di una superiorità produttiva e morale. In questo senso, la bonifica pontina fu l'esempio più importante. Realizzata tra il 1927 e il 1935, nello spazio precedentemente occupato dalle Paludi Pontine furono costruite cinque città: Littoria (oggi Latina), Sabaudia, Pontinia, Aprilia e Pomezia, abitate da coloni veneti selezionati dal regime. La retorica fascista presentava questo spazio come una creazione dal nulla, sottolineando come la palude era stata "cancellata" dalle mappe. Quello che è sempre rimasto nascosto all'interno del discorso ufficiale, però, è che con essa la memoria delle popolazioni che vi abitavano era stata allo stesso modo cancellata³⁸.

La bonifica agraria fascista rivelava così la contraddizione strutturale che attraversava l'intera storia delle politiche di risanamento am-

³⁷ A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, 1976.

³⁸ Per uno studio che analizza la colonizzazione pontina come «grande laboratorio di biologia umana» e le sue implicazioni demografiche ed eugenetiche, cfr. F.L. CAVALLO, *Terre, acque, macchine*, cit.

bientale sin dal periodo liberale. Il discorso igienista e produttivista che giustificava la trasformazione del territorio, sia attraverso l'eliminazione della palude come focolaio di malaria o la creazione di terre fertili per una nuova classe di contadini, nascondeva la violenza sociale che tale trasformazione comportava per le popolazioni sfollate. Il fatto che il regime fascista sia stato quello che ha portato più lontano questa dinamica, trasformando la bonifica in uno strumento di ingegneria demografica, di selezione razziale e di propaganda politica, non fa che confermare che il discorso di eccezione sanitario-ambientale inaugurato dalla legislazione liberale della fine del XIX secolo ha trovato nel fascismo non la sua negazione, ma la sua radicalizzazione più coerente.

6. *L'eredità giuridica: ambiente, emergenza sanitaria e forme straordinarie di intervento*

Una delle conclusioni più significative che emerge dal confronto tra l'esperienza brasiliana e quella italiana è il ruolo storico che la tutela dell'ambiente e l'emergenza sanitaria come sua giustificazione hanno svolto nella costruzione di un vocabolario giuridico e di una cultura amministrativa di stampo autoritario, i cui effetti si sono protratti ben oltre i contesti storici specifici in cui sono stati generati³⁹.

In Brasile, il Decreto n. 1151 del 1904 fu una legge di emergenza in materia ambientale e sanitaria che si concretizzò in un precedente duraturo per l'espansione dei poteri dello Stato. La dottrina degli atti di impero, l'immunità giurisdizionale degli atti sanitari compiuti *ratione imperii* e la federalizzazione dei servizi igienico-sanitari non furono solo risposte contingenti a una crisi epidemica. In realtà, furono affermazioni di un modello di relazione tra lo Stato e l'individuo che si

³⁹ Per un'interessante e proficua riflessione teorica sugli effetti ultrativi o addirittura ascrivibili che i momenti di transizione e di emergenza hanno sul diritto, cfr. M. MECCARELLI, *I tempi ascrivibili tra esperienza giuridica e ricerca storica*, in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2018, pp. 18-25. ID., *Il tempo della pandemia e le opportunità della storia*, in E. CALZOLAIO, M. MECCARELLI, S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, Macerata, 2020, pp. 15-27.

consolidò progressivamente nel corso dei decenni successivi, preparando il terreno per l'interventismo statale più ampio e sistematico che caratterizzò l'Era Vargas (1930-1945) e lasciò un segno indelebile nel costituzionalismo brasiliano⁴⁰.

Il parallelo con l'Italia è, su questo punto, particolarmente utile, nella misura in cui le bonifiche italiane fornirono strumenti giuridici e categorie dottrinali che il fascismo ereditò e amplificò, trasformando la bonifica integrale in uno dei cavalli di battaglia della politica agraria del ventennio e della retorica di conquista del territorio nazionale⁴¹. Ovviamente, bisogna precisare che non si parla di una continuità lineare, una volta che fu il regime fascista a radicalizzare la logica della lotta contro la malaria e di sviluppo agricolo, trasformando strumenti di tecnica idraulica in veri dispositivi di ingegneria demografica e di propaganda politica.

In entrambi i paesi, quindi, la bonifica delle paludi e la lotta contro le zanzare hanno fatto da banco di prova per la costruzione di un governo più deciso e attuante del territorio, che si basa su dispositivi giuridici di trasformazione forzata dell'ambiente. Vediamo, così, come la logica emergenziale non è stata, almeno a livello discorsivo e retorico, un'invenzione del XXI secolo, nella misura in cui è stata sperimentata nei primi decenni del XX secolo. In questo senso, le forme straordinarie di intervento e le sue categorie dottrinali sono sopravvissute e si sono adattate a contesti storici molto diversi, risuonando ancora oggi soprattutto all'interno del rapporto tra emergenze sanitarie legate al clima, il complesso dei poteri pubblici che serve ad affrontarle e il rispetto dei diritti individuali delle popolazioni locali.

Dal punto di vista della storia del diritto e della storia sociale, quindi, l'esperienza comparata qui studiata invita a una riflessione più ampia sui meccanismi attraverso i quali le emergenze sanitarie e ambientali, passate, presenti o future, fungono da momenti di trasforma-

⁴⁰ Per una lettura incentrata sull'eredità del discorso autoritario in merito al sistema di tutela dei diritti fondamentali nel Brasile repubblicano, cfr. G.F. SANTOS, *The invention of the "mandado de segurança". Protecting rights and (re)building the state in the Vargas Era (1934-1945)*, Macerata, 2023.

⁴¹ Per un altro aspetto della continuità durante il fascismo, incentrato esclusivamente sul campo del diritto penale, cfr. E. MUSUMECI, *Fascism and Criminal Law in Italy: an outline*, in *Forum Historiae Iuris*, disponibile in www.forhistiur.net.

zione delle strutture giuridiche e dei rapporti tra lo Stato e l'individuo. Sia nella Rio de Janeiro del 1904 che nell'Italia postunitaria, la guerra all'ambiente e allo spazio circostante è stata, in ultima analisi, anche una lotta per i confini del diritto pubblico e, in senso più profondo, per i confini tra l'umano e il non umano, tra la città e la palude, tra la "civiltà" e la "natura" che lo Stato rivendicava il diritto di definire, controllare e, quando necessario, distruggere. Queste domande, lungi dall'essere relegate al passato, tornano con urgenza rinnovata di fronte alle sfide del presente, fungendo da terreno fertile per una lettura più lucida e responsabile delle dinamiche giuridiche che l'emergenza climatica e, più specificamente, le *climate-sensitive diseases* sono capaci di riattivare. Resta, a questo proposito, un interrogativo che la storia qui ricostruita pone al presente. La logica emergenziale e gli istituti derogatori elaborati storicamente per combattere quella tipologia di malattie, tra i quali i poteri di polizia sanitaria, l'immunità giurisdizionale degli atti della Pubblica Amministrazione, la sospensione delle garanzie proprietarie in nome della salute collettiva, rischiano di riprodursi, *mutatis mutandis*, nelle risposte giuridiche alla crisi climatica attuale. Le ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale e sanitaria, le dichiarazioni di stato di emergenza per eventi estremi, i poteri straordinari conferiti ad autorità speciali per la gestione delle catastrofi ecologiche condividono con quegli antecedenti storici la stessa struttura logico-discorsiva. L'emergenza diventa dispositivo di produzione normativa accelerata e l'ambiente diventa spazio in cui le garanzie ordinarie dei privati possono essere comprese in nome dell'interesse collettivo. Tenere conto di questo nesso genealogico non significa condannarlo, ma è il presupposto per affrontarlo con la consapevolezza critica che solo la storia del diritto può offrire.

Abstract

Ita

La lotta alle malattie eco-dipendenti rappresenta uno dei casi storici più significativi di intervento umano sull'ambiente finalizzato alla tutela della salute

pubblica. Tra XIX e XX secolo, la bonifica delle paludi in Italia costituì infatti uno strumento centrale di trasformazione del territorio, volto a eliminare gli habitat favorevoli alla proliferazione delle zanzare anofele e a ridurre la diffusione della malattia. In Brasile, invece, il risanamento della città di Rio de Janeiro e la trasformazione forzata del paesaggio urbano durante il periodo della Prima Repubblica traduce uno dei passaggi più informativi della transizione verso un nuovo modello di amministrazione sanitaria. Partendo da queste due premesse, il contributo analizza sia la bonifica idraulica e agraria italiana, sia il risanamento urbano *carioca* come fenomeni non soltanto economici o infrastrutturali, ma anche come dispositivi giuridico di governo dell'ambiente.

Parole chiave: storia del diritto ambientale, bonifiche, Prima Repubblica brasiliana, malattie eco-dipendenti

En

The struggle against mosquito-borne diseases represents one of the most significant historical examples of human intervention in the environment aimed at protecting public health. Between the 19th and 20th centuries, the drainage of marshes in Italy was, in fact, a central tool for transforming the landscape, aimed at eliminating habitats conducive to the proliferation of *Anopheles* mosquitoes and reducing the spread of the disease. In Brazil, on the other hand, the urban renewal of Rio de Janeiro and the forced transformation of the urban landscape during the First Republic represent one of the most revealing stages in the transition toward a new model of public health administration. Building on these two premises, this paper analyzes both Italian hydraulic and agricultural reclamation and the urban redevelopment of Rio de Janeiro not merely as economic or infrastructural phenomena, but also as legal mechanisms for environmental governance.

Keywords: environmental legal history, drainage, Brazilian First Republic, climate-sensitive diseases